

Carlos Fidel*, Cristina Farías**
y Raúl Di Tomaso***

RASGOS DE LAS INSUFICIENCIAS URBANAS Y HABITACIONALES EN EL PARTIDO DE QUILMES, ARGENTINA

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se aborda el estudio de la situación de pobreza y los principales rasgos que adquiere la problemática habitacional en el partido de Quilmes, que comprende una zona densamente urbanizada y muy fragmentada socialmente. Se ubica en el sur del conurbano del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), República Argentina. La zona en estudio, de manera similar a otras zonas urbanas localizadas en la amplia franja urbana del AMBA, ha sido muy poco analizada; hay cierta producción de datos generados por instituciones públicas nacionales o provinciales, en tanto que existen muy pocos (si los hay) estudios realizados por organismos o centros académicos locales. En nuestro caso, prácticamente no existen antecedentes previos de estu-

* Licenciado en Economía, UNS. Magíster en Economía, UNAM, México. Estudios de Doctorado en Economía, UNAM. Docente investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y director del Proyecto Desarrollo Local en la Zona Sur del Conurbano Bonaerense.

** Licenciada en Comercio Internacional, UNQ. Posgrado en Economía Urbana, UTDT. Docente y coordinadora del Área de Economía. Investigadora del Proyecto Desarrollo Local en la Zona Sur del Conurbano Bonaerense.

*** Sociólogo, UBA. Director del Programa Observatorio Laboral de la UNQ. Docente investigador del Proyecto Desarrollo Local en la Zona Sur del Conurbano Bonaerense.

dios de la zona que estamos abordando. Este trabajo fue realizado con el fin de ser presentado a la reunión CLACSO preparatoria de este libro y es parte de un proyecto de investigación que aspira a profundizar y analizar las relaciones y contradicciones que intervienen en el territorio social del partido de Quilmes. A lo largo del trabajo se procesan y analizan datos relevados por distintos organismos, con el propósito de delimitar los relieves analíticos del mapa social que se bosqueja en la zona en estudio. Finalmente, se realiza una breve presentación crítica de la política social que se aplica, y de sus consecuencias en la zona. Es por ello que, una vez detectados a grandes rasgos los principales problemas sociales y habitacionales, nos encaminamos en la tarea de intentar clasificar y organizar las distintas “soluciones” de política social que se aplican desde el Estado. Siguiendo a Zygmunt Bauman, pensamos muy apropiada la siguiente reflexión, que nos da cierto marco explicativo de la situación y de las relaciones sociales de nuestra zona de estudio:

Todas las “soluciones” –imaginarias o auténticas– deben estar alineadas e ir a la par de la “individualización” de las tareas y las responsabilidades para que resulten viables y sensatas. Por lo tanto, hay demandas de percheros individuales en los que los atemorizados individuos puedan colgar colectivamente, aunque más no sea por un instante, sus miedos individuales. La nuestra es una época proclive a los chivos expiatorios –ya se trate de los políticos que hacen de sus vidas privadas un desastre, de los criminales salidos de la sordidez de calles o barrios peligrosos, o de los “extraños” entre nosotros–. La nuestra es una época de cerraduras patentadas, alarmas antirrobo, cercas de alambre de púas, grupos vecinales de vigilancia y personal de seguridad; asimismo de prensa amarillista “de investigación” a la pesca tanto de conspiraciones con las que poblar de fantasmas un espacio público ominosamente vacío como de nuevas causas capaces de generar un “pánico moral” lo suficientemente feroz como para dejar escapar un buen chorro de miedo y odio acumulados (Bauman, 2002).

La cita anterior describe una porción significativa del espacio social urbano que es nuestro objeto de estudio. Sin embargo hay que resaltar la situación de distintas formas de pobreza material y social que atraviesan las relaciones urbanas del territorio enfocado en este trabajo, configurando un escenario más variado y diferenciado, cruzado por una multiplicidad de fuertes e inestables contradicciones. A lo largo del estudio intentaremos realizar un aporte parcial para avanzar en el conocimiento de una zona específica. Este trabajo podría eventualmente

servir también de sustento analítico para diseñar políticas sociales en el campo del hábitat y las relaciones sociales urbanas.

EL ROSTRO DE LA POBREZA E INDIGENCIA EN EL PARTIDO DE QUILMES

CONSIDERACIONES SOBRE LOS INDICADORES

Es difícil visualizar y caracterizar la conformación y situación de amplios segmentos sociales, sobre todo teniendo en cuenta el nivel de complejidad creciente en momentos históricos de rápida mutación, como es el caso de lo acontecido en la zona estudiada en el período considerado. Uno de los problemas deriva de los métodos y técnicas utilizados para relevar lo sucedido con las formas de vida de la población examinada.

En este trabajo realizaremos un acercamiento a la problemática concreta, a partir de los datos elaborados por organismos gubernamentales. Estas referencias permiten tener una mirada amplia pero aglutinada, y por ello es posible que se pierdan rasgos y matices peculiares muy significativos para describir y explicar los modos de vida individual y del entretrejo de los lazos sociales.

Las fuentes utilizadas proveen tres indicadores que permiten ver la calidad de vida de la población (Anexo 1):

- Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
- Línea de Pobreza (LP).
- Línea de Indigencia (LI).

Los tres indicadores son atributos de los hogares y, por extensión, de las personas que los constituyen. El indicador NBI expresa la pobreza de tipo estructural (dotación y calidad de la vivienda, educación, servicios básicos, otros), por lo que no presenta grandes variaciones en cortos períodos.

Los otros dos indicadores (LP y LI) se basan en el nivel de ingreso del hogar y miden la capacidad adquisitiva respecto de una canasta de bienes determinada.

Por otro lado, se debe considerar que los instrumentos y la periodicidad con que se relewa la información determinan, en parte, el grado de desagregación de los indicadores.

Si bien el NBI se puede desagregar por partido o departamento, la información no puede ser desagregada por fracción y radio censal.

Por su parte, las LP y LI son captadas a través de las encuestas periódicas a hogares (EPH) y sus resultados tienen validez para el conjunto del conurbano, aunque en algunos casos se pueden enfocar ciertas zonas específicas (Anexo 1).

Dadas las anteriores precisiones metodológicas, se analizará la evolución de la pobreza en tres niveles: nacional, partidos del conurba-

no de la provincia de Buenos Aires y, en los casos en que sea posible, el partido en estudio¹.

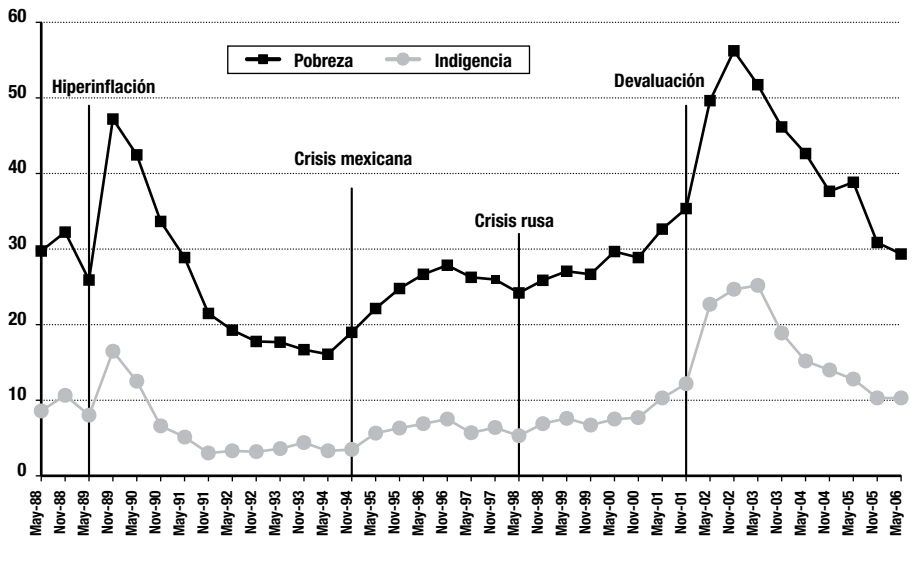
SEMBLANTES DE LA POBREZA

Los cambios estructurales en la dimensión económica y social que se iniciaron en la década del setenta tuvieron profundas consecuencias en las condiciones de vida de la población. Las personas en esa situación comprendían, a inicios de los setenta, una relativamente pequeña proporción respecto de la población total; en 2001, con el desplome del modelo neoliberal instalado en los años noventa, que desató una aguda crisis política, económica y social, se ampliaron los segmentos expuestos a situaciones de vulnerabilidad y pobreza.

Entre 1974 y 2002, en el distrito más rico del país la proporción de población pobre *se multiplicó por once*, pasando de menos de 5% a casi 58%, mientras que la de aquellos que no logran cubrir sus necesidades nutricionales –los indigentes– *creció más de doce veces* (de 2% a casi 25%). En el total urbano, la incidencia de la pobreza creció entre 1995 y 2002 casi 30 puntos porcentuales (pp) (pasando del 28,7% al 57,7%), mientras que la indigencia lo hizo en 20 puntos porcentuales (7,6% a 27,7%) (SIEMPRO, 2003; énfasis en el original).

1 La organización política de la República Argentina distingue los siguientes niveles de gobierno: nacional, provincial, municipal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Gráfico 1
 Líneas de pobreza e indigencia, 1988-2006. Conurbano bonaerense



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 1988-2006 (INDEC, varios años).

El comportamiento de los niveles de pobreza fue correlativo a la secuencia de los ciclos económicos de expansión y contracción; sin embargo, hay que señalar que en los momentos recesivos, la pobreza crecía a una tasa que no podía ser compensada totalmente por los descensos registrados en los ciclos de expansión. El resultado de este comportamiento diferencial fue una tendencia creciente y permanente a la extensión de la pobreza en umbrales cada vez más altos. “La pobreza urbana fue alcanzando pisos cada vez más altos en los puntos máximos del ciclo económico: 4,7% en 1974, 12,7% en 1986, 16,8% en 1993, y 25,9% en 1998” (SIEMPRO, 2003).

Con posterioridad a la crisis de 1989 y, sobre todo, a partir de fines de 2001, los niveles de pobreza aumentaron con una dinámica veloz; en ese lapso más del 27% de la población urbana se encontraba registrada en la franja de la pobreza por ingresos. A mediados de 2002, en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires, *de cada tres habitantes dos eran pobres (64,4%) y uno de esos dos era indigente (30,5%)*.

Desde cierta perspectiva analítica, los parámetros de medición de la pobreza y la indigencia son afectados por el impacto del sistema de los precios de los alimentos y bebidas (componente único de la Canasta Básica Alimentaria y principal de la Canasta Total). Las LP y LI se diseñan a partir de los ingresos monetarios necesarios para cubrir

necesidades básicas para vivir y, por ende, miden la capacidad adquisitiva. El proceso inflacionario, combinado con la rigidez salarial a la suba (para las personas que están incluidas en el mundo laboral), incide negativamente en la capacidad adquisitiva de los miembros de los hogares. Ello explica, en parte, el salto en el nivel de pobreza e indigencia en los momentos marcados por los procesos de hiperinflación de 1989 y los registrados a partir de 2002².

LAS EXPRESIONES DE LA POBREZA EN EL CONURBANO: EL PARTIDO DE QUILMES

Las formas de subsistencia y comportamientos que adoptaron los habitantes en su existencia individual y social en el partido de Quilmes recorrieron un sendero similar a los ciclos de la pobreza que se registraron a nivel nacional y provincial.

Si bien, como señalamos anteriormente, no existen datos de pobreza e indigencia propios del partido, es posible obtener referencias para las zonas siguientes:

- El conjunto de los partidos del conurbano.
- Un subconjunto de partidos con comportamientos similares.

Se puede observar que, a lo largo de los últimos 16 años, los niveles de pobreza e indigencia han sido siempre elevados. Los registros fueron más altos en las unidades analíticas “personas” que en los “hogares”.

Cuadro 1

Hogares y personas bajo la LI y LP. Partidos del conurbano, 1998-2004

	Hogares		Personas	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
1988	30,9	9,4	39,2	13,5
1991	21,1	2,8	26,4	3,8
1998	24,5	6,2	32,4	8,8
2002	53,5	22,3	64,4	30,5
2004	39,8	13,6	50,9	18,2

Fuente: Elaboración propia sobre datos de EPH 2004 (INDEC).

2 Entre diciembre de 2001 y marzo de 2003 la evolución de los precios de la Canasta Básica Alimentaria –particularmente representativa del consumo de los hogares más pobres– fue mucho más rápida que la experimentada por el nivel general de precios: mientras este último tuvo un incremento de alrededor del 64%, los valores de la canasta alimentaria aumentaron más del 78%.

Esto revela que los hogares pobres están conformados por un mayor número de personas que los hogares no pobres. Cuando se alude a personas pobres en lugar de hogares pobres, se visualiza la cuestión en otra dimensión: al problema de la pobreza debe añadirse el del hacinamiento de los hogares.

El segundo aspecto es que la dinámica de la pobreza local se movió al ritmo de la pobreza a nivel nacional. Esto refiere a que la pobreza no es un fenómeno intrínsecamente municipal sino una problemática nacional que ofrece matices regionales. En este sentido, se observa que los niveles de pobreza se incrementaron a partir de la segunda mitad de la década del noventa en todo el país; el conurbano en general y el partido de Quilmes en particular fueron parte de esa tendencia.

EN TORNO A LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Según los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) correspondientes al año 2001, el partido de Quilmes poseía una población total de 516.404 habitantes concentrados en 144.671 hogares. De estas personas, el 17,6% (90.887) vivía con NBI, lo que alcanzaba al 14,7% de los hogares del partido.

Analizaremos a continuación la evolución que tuvieron los hogares con NBI en los últimos veinte años, considerando el partido de Quilmes, el conurbano bonaerense y el total de la provincia de Buenos Aires.

Durante el período 1980-1991, en el partido de Quilmes se produjo una disminución de la cantidad de hogares con NBI de 5,4 puntos porcentuales (lo que equivale a una variación relativa del 22,8%), mientras que durante el tiempo que transcurrió entre los años 1991-2001 la disminución alcanzó a 3,4 pp o bien una variación de 19,2%.

Cuadro 2

Hogares y personas con NBI. Provincia de Buenos Aires, conurbano, partido de Quilmes, 1980, 1991, 2001

	Hogares (2001)	Personas (2001)	Personas NBI %			Hogares NBI %		
			1980	1991	2001	1980	1991	2001
Provincia de Buenos Aires	3.921.455	3.708.902	24,3	17,0	15,8	19,8	14,6	13,0
Partidos del conurbano	2.384.948	8.639.451	26,7	19,5	17,6	21,7	16,5	14,5
Partido de Quilmes	144.652	516.638	28,8	21,2	17,6	23,6	18,2	14,7

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2001 (INDEC).

En los partidos del conurbano, la tendencia observada fue también hacia la baja. Durante el período 1980-1991, la reducción de hogares con

NBI fue del 5,2 puntos porcentuales, un resultado similar al encontrado para el partido de Quilmes durante el mismo período. Entre 1991-2001 la disminución en el conurbano fue de 2 pp, marcadamente inferior a la observada para el partido de Quilmes en igual período.

Entre 1991 y 2001, las NBI muestran una tendencia a la baja, mientras que las LP y LI presentan un fuerte incremento. Esta aparente “contradicción” entre los indicadores responde a una suerte de espejismo estadístico dado por la definición de los mismos. Es posible que un hogar *no* presente necesidades insatisfechas y que al mismo tiempo sea *pobre*. Un ejemplo de ello es un hogar con ingresos inferiores a la línea de pobreza pero que posee una vivienda digna, sin hacinamiento y con las condiciones sanitarias adecuadas.

Este encuadre se denomina dentro del concepto de “nuevos pobres”³ es decir, personas de clase media que se han empobrecido con las sucesivas crisis, que en algunos casos han perdido el trabajo, pero que poseen una vivienda con soporte material adecuado y no cuentan con un nivel de ingresos que les permita cubrir sus necesidades de reproducción familiar. La doble dimensión analítica de pobres estructurales y nuevos pobres ha marcado la configuración de la estructura social de los últimos 30 años.

RELIEVES HABITACIONALES Y DE LOS HOGARES EVOLUCIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIDA MATERIAL

En este apartado se analizan las características habitacionales de los hogares, con énfasis en los factores que permiten tener un panorama general de la situación habitacional: el tipo de vivienda y la calidad de los materiales de la misma.

PRINCIPALES RASGOS DE LA VIVIENDA URBANA

La vivienda es uno de los satisfactores más básicos para desplegar la vida individual y familiar. El tamaño y la situación material de la vivienda son un factor determinante de las condiciones de existencia y expresan la disposición real o ficticia subjetiva proyectada en el presente y en las expectativas de la población. En las condiciones materiales de la vivienda se condensan y cruzan varios vectores. Entre los principales, podemos señalar:

- Los efectos del contexto macroeconómico en la zona en estudio.
- El nivel de empleo y la distribución del ingreso registrados en la zona.

3 Para ampliar este concepto consultar Minujin y Kessler (1995).

- La intensidad y cobertura de las políticas sociales urbanas orientadas a mejorar las condiciones de habitabilidad.
- Las condiciones subjetivas de la existencia de los individuos y familias en estudio.

EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA Y EL HOGAR

Para abordar la problemática de las condiciones de habitabilidad, conviene diferenciar entre el soporte material y los seres humanos que utilizan dicho soporte para vivir. En ese sentido, se puede diferenciar entre “hogar”⁴ y “vivienda”⁵.

Las casas son clasificadas del siguiente modo⁶:

- Casas tipo A: se refiere a las casas con apropiadas condiciones de habitabilidad y que tienen los componentes de los que carecen las consideradas en el tipo B.
- Casas tipo B: se refiere a todas las casas que cumplen, por lo menos, con un inapropiado componente de habitabilidad:
 - tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material precario (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado);
 - no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda. No disponen de inodoro con descarga de agua.

En los últimos veinte años, en el partido de Quilmes, del total del uso del suelo urbano, se ha registrado un aumento del 17,4% en el número de casas existentes (del 73,5% registrado en 1980 al 86,3% en 2001). Es decir, se distingue un incremento de la mancha urbana, donde predomina el uso destinado al tipo edilicio denominado “casas”.

4 La presentación de los datos procesados por los organismos gubernamentales define el “hogar” como una unidad económica donde participan personas que manejan un presupuesto común.

5 La “vivienda” es definida como el espacio físico (no económico) en el que se desarrollan los hogares. Las viviendas son clasificadas según sus características constructivas (materiales de construcción y disposición de servicios básicos) en distintos tipos: casas, departamentos, casillas y ranchos.

6 Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 1991 Serie B (INDEC).

Cuadro 3

Población por tipo de vivienda. Quilmes, 1980, 1991, 2001 (en %)

Año	Total	Total casas	Casas tipo A	Casas tipo B	Departamentos	Otros
1980	100	73,5	64,1	9,4	11,5	15,0
1991	100	76,0	66,0	10,0	11,4	12,6
2001	100	86,3	72,4	13,9	6,3	7,4

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los CNPV de 1980, 1991, 2001 (INDEC).

Este crecimiento relativo de las “casas” tuvo una marcada diferencia en la composición interna. Las consideradas tipo A crecieron durante el período 1980-2001 un 13%, mientras que las del tipo B aumentaron en un 47,8%. Esta significativa desproporción entre ambas categorías pone en evidencia el considerable crecimiento del número de casas precarias y de las defectuosas condiciones materiales de habitabilidad. Los datos anteriores se ubican por debajo de los niveles correspondientes al conurbano bonaerense y al resto de la provincia de Buenos Aires, lo que evidencia una situación más favorable en la zona en estudio.

Estas estadísticas dan cuenta de –y al mismo tiempo reflejan– un marcado desmejoramiento en las condiciones de los soportes materiales donde se desarrollan los hogares del partido de Quilmes. Lo acontecido obedece a la evolución de variables macroeconómicas que se procesan y expresan, a veces de forma distorsionada, en las condiciones materiales de existencia y en la configuración del territorio. Tomamos en cuenta ciertos factores que inciden de manera determinante, entre ellos la tasa de desempleo, cuyos niveles se fueron elevando en el período mencionado.

En el año 2001, las casas del tipo B eran habitadas por unas 85.563 *personas*, que representaban al 19,2% de la población total. Esta situación muestra que la quinta parte de los habitantes que viven en casas lo hacen en edificaciones con alguna carencia. Adicionalmente, se observó un incremento importante en la cantidad de hogares que comparten una misma vivienda; en otros términos, se puede señalar que, en un espacio definido como vivienda, conviven simultáneamente varios hogares⁷.

7 Este es el caso de las viviendas en las que conviven dos o más grupos familiares, y cada uno se maneja con un presupuesto diferenciado. Estas situaciones de superposición de hogares en una misma vivienda se registran con mucha frecuencia en las zonas carenciadas.

Comparando las casas tipo A y B, las segundas son más precarias y el grado de “hacinamiento” es más considerable, lo que expresa que las condiciones de existencia son altamente inapropiadas.

En el período de 1980-2001, los habitantes alojados en “departamentos” registraron un fuerte descenso (45,2%); mientras que entre 1991 y 2001 la población que ocupaba departamentos disminuyó en un 44,7%. Este comportamiento podría explicarse por los siguientes factores:

- La mayor proporción de edificios de departamentos es construida en la localidad de Quilmes Centro, propiciada porque en esa zona hay un precio de mercado de la tierra urbana relativamente más elevado. Esta situación se traslada a los precios de venta del marco construido.
- Uno de los factores explicativos de la evolución del mercado inmobiliario en la zona es que su comportamiento estuvo determinado por las posibilidades de acceso al crédito hipotecario de los sectores de medios y altos ingresos, lo que a su vez produjo una relocalización de los sectores sin acceso al crédito que se trasladaron del centro de Quilmes hacia la periferia, donde –por mayor disponibilidad y menores precios de la tierra urbana– viven en casas relativamente precarias.
- En este contexto del comportamiento del mercado inmobiliario, son los sectores de mayores ingresos los que viven en departamentos, y por eso se produjo una baja considerable (44,7%) de la población que utiliza esta tipología de vivienda.

Entre los años 1980 y 2001, la categoría “otros” (que incluye ranchos, casillas, inquilinatos, etc.) manifestó una notable evolución descendente, llegando a una reducción del orden del 50,6%.

Como conclusión, se puede observar que se incrementó la proporción de viviendas precarias (casas B) y se redujo la proporción de construcciones apropiadas (departamentos). De este modo, se amplió la brecha de acceso a la vivienda digna entre los sectores de altos y bajos ingresos en el territorio del partido de Quilmes.

La mala distribución del ingreso es otra de las variables contextuales explicativas del deterioro de las condiciones habitacionales. La concentración de la renta nacional en manos de una porción de población cada vez más reducida es uno de los rasgos de las últimas décadas, así como también lo es la caída de la renta per cápita en algunos períodos, tal lo demuestra la evolución del coeficiente de Gini. Este indicador ilustra el modo en que empeoró la distribución del ingreso (cuanto más se acerca a cero expresa una mejor distribución funcional del ingreso). En octubre de 1986, el valor del índice era 0,409; alcanzó

un pico de 0,509 en mayo de 1989, para descender a 0,422 en el mismo mes de 1992. Desde entonces osciló en una trayectoria creciente hasta llegar a 0,528 en octubre de 2002.

CALIDAD DE LOS MATERIALES DE LA VIVIENDA⁸

Teniendo en cuenta la calidad de los materiales que componen la vivienda y de acuerdo con los datos correspondientes al censo 2001 para el partido de Quilmes, se puede observar que:

- del total de hogares del partido (144.652), el 61,5% se encuentra clasificado como CALMAT I, dato similar al registrado en el conurbano bonaerense;
- el 73,8% de los hogares del partido estaba equipado con inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública; el 11,8% poseía inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego; el 12% de las viviendas tenía descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etc.; y el 2,1% disponía de inodoro sin descarga de agua o no contaba con inodoro.

Cuadro 4

Hogares según calidad de los materiales de la vivienda, 2001

Calidad de los materiales de la vivienda	Hogares	Servicio sanitario			
		Inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública	Inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Inodoro con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etc.	Inodoro sin descarga de agua o no cuenta con inodoro
Total Quilmes	144.652	79.306	17.930	24.351	23.065
CALMAT I	89.007	65.764	10.585	10.768	1.890
CALMAT II	29.228	10.186	5.107	8.040	5.895
CALMAT III	22.869	3.063	2.094	5.168	12.544
CALMAT IV	3.548	293	144	375	2.736

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CNPV 2001 (INDEC).

⁸ Ver en el Anexo 3 las definiciones operativas de las CALMAT.

El 20,2% del total de viviendas del partido fue clasificado como CALMAT II. El 34% poseía inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública; había 5.107 viviendas equipadas con inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego (17,5% del total); 8.040 contaban con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etc. (27,5%) y 5.895 tenían inodoro sin descarga de agua o no contaban con inodoro (21%).

El 15,8% del total de viviendas fue clasificado dentro del grupo CALMAT III. El 13% (3.063 viviendas) poseía inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública. El 9,1% contaba con inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego; 5.168 viviendas estaban equipadas con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etc., y 12.544 viviendas (el 54,8%) tenían inodoro sin descarga de agua o no disponían de inodoro.

Las viviendas categorizadas como CALMAT IV fueron 3.548 (2,4%), y se encuentran distribuidas del siguiente modo: 293 poseían inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública; 144 estaban equipadas con inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego; 375 tenían descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etc. El resto, 2.736 viviendas (77,1%), contaba con inodoro sin descarga de agua o no disponía de él.

A partir de las expresiones anteriores, se puede arribar a algunas conclusiones respecto de las condiciones sanitarias en las que se encontraba la población del partido de Quilmes en 2001:

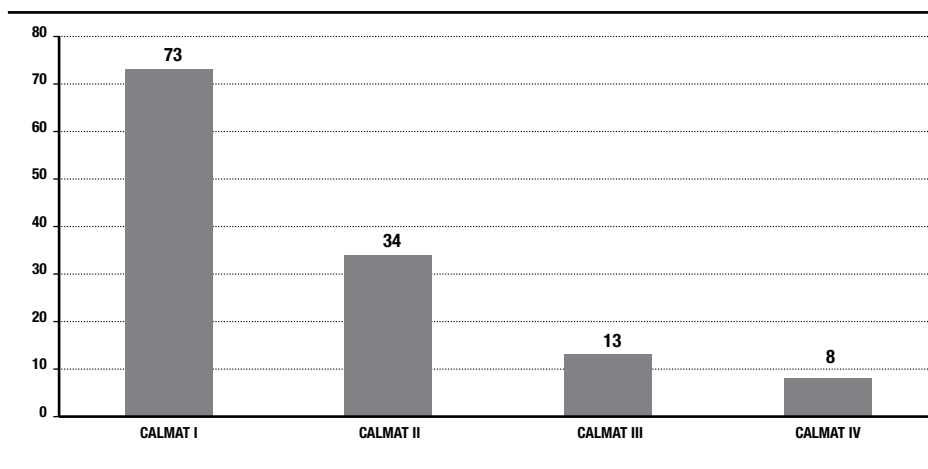
- Existían 26.417 hogares que se desarrollaban en viviendas consideradas como inconvenientes (CALMAT III y IV). Estas cifras muestran que cerca de una quinta parte de los hogares del partido (18,3%) presentaba condiciones sanitarias insuficientes.
- Dentro del grupo de hogares que presentan dificultades sanitarias, se observan:
 - 3.356 hogares que se encontraban equipados con inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública;
 - 2.238 hogares contaban con inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego;
 - 5.543 hogares tenían descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra;
 - 15.280 hogares poseían inodoro sin descarga de agua o no tenían inodoro.
- Si en lugar de contabilizar hogares por categoría CALMAT lo hacemos por tipo de servicio sanitario que posee, podemos contar un total de 17.930 que, poseyendo inodoro con descarga de agua

y desagüe a cámara séptica, no cuentan con sistema de cloacas y deben depositar sus residuos cloacales en pozo ciego.

- Por su parte, hay unos 23.065 hogares (un 15,9% del total de hogares del partido) que tienen inodoro sin descarga de agua o no poseen inodoro, y por ende están en las peores condiciones sanitarias relevadas.
- En suma, en el año 2001, el 45,1% de los hogares ubicados en el partido de Quilmes (65.346 hogares) no estaba equipado con inodoro con descarga de agua ni disponía de servicios cloacales, es decir, de desagüe a red pública.

Gráfico 4

Posesión de inodoro con descarga y desagüe a red cloacal según categoría CALMAT, 2001



Fuente: Elaboración propia sobre datos del CNPV 2001 (INDEC).

FACTORES CONTEXTUALES SIGNIFICATIVOS

En el período en estudio, se inician intensas transformaciones a nivel mundial que modificaron los procesos de producción, redes de flujos y consumo de los bienes y servicios materiales y virtuales. Las mismas modificaron la configuración urbana, la estructura y la organización social y gubernamental.

En ese entorno mundial, el pensamiento de matriz neoliberal se conformó en hegemónico y tuvo una fuerte influencia en el diseño y la aplicación de las funciones y políticas públicas. Uno de los efectos fue que el Estado benefactor se fue disolviendo y modificando las políticas sociales urbanas.

Argentina no fue ajena a estos cambios que se produjeron a escala internacional. En la década del noventa, la política gubernamental se centró en una extensa operatoria de apertura externa, desregulación, descentralización y privatización.

Los resultados de la instrumentación de las políticas neoliberales se pueden observar a nivel de la dimensión territorial.

La implementación de un régimen monetario de convertibilidad tuvo un importante papel en la generación de un aumento desproporcionado en la deuda externa que, con el fin de sostener un sistema de paridad cambiaria y limitando la posibilidad de implementar política monetaria, ató la evolución de la misma a la marcha de las cuentas del sector externo. Estos fueron los rasgos más sobresalientes del período.

Las condiciones de vida material fueron empeorando como resultado del desempeño de las variables macroeconómicas y la aplicación de políticas de ajuste en períodos de recesión, básicamente dirigidas en dos sentidos:

- Políticas públicas orientadas a lograr el equilibrio fiscal a costas de una reducción de los salarios y recursos destinados a la previsión social.
- Políticas públicas enfocadas en la reducción del gasto público interno.

Los efectos en el territorio se manifestaron en el partido de Quilmes junto con el resto del conurbano bonaerense. Dicha zona urbana no estuvo ajena a la evolución desfavorable de las variables macroeconómicas, que mostraron su impacto negativo en el desenvolvimiento de las condiciones de habitabilidad.

A MODO DE CONCLUSIÓN: ACERCA DE LAS RESPUESTAS DE LA POLÍTICA SOCIAL GUBERNAMENTAL EN EL PARTIDO DE QUILMES

La descripción anterior muestra la situación de pobreza, extendida a los componentes materiales de vida, con énfasis en las condiciones habitacionales. Después de la crisis que estalló a fines de 2001, desde el sector gubernamental se diseñó e instrumentó una serie de políticas sociales para atacar y atenuar los efectos que se habían ido solidificando en la década del noventa.

Inicialmente, la estrategia operativa de la política social se centró en recomponer el ingreso de las personas excluidas del universo laboral; posteriormente, se diseñaron e implementaron programas específicos, algunos enfocados en el mejoramiento y construcción del hábitat y la vivienda.

En el año 2002, a nivel nacional, se conformó con gran intensidad el denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar. Tenía como propósito entregar a los habitantes desempleados un subsidio cuyo monto era de 150 pesos (US\$ 50), por hogar en efectivo y que cada beneficiario podía gastar según su criterio.

La lógica es, de cierta manera, similar a un seguro de desempleo que se repartía con un enfoque “universal”, diseñado para contener y dar respuesta a la emergencia social, que era muy extendida y grave. Dicha emergencia se desarrollaba en un contexto de grandes movilizaciones urbanas, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires, llevadas a cabo por los afectados por las medidas bancarias que redujeron los ahorros personales, a las que se sumaron las expresiones en las calles de las corrientes políticas “piqueteras” y las incipientes modalidades de organizaciones de base territorial denominadas “asambleas barriales”.

En parte por la conflictividad social que atravesaba los distintos ámbitos políticos y económicos, pero también por la falta de equipos gubernamentales experimentados en el manejo de este tipo de programas, el Plan Jefes y Jefas de Hogar fue distribuido territorialmente y según criterios políticos, de manera muy desorganizada y no siempre neutral.

En 2006 en el país se distribuyen aproximadamente 1.700.000 de estos “planes”, de los cuales en el partido de Quilmes existen 31.889 destinatarios⁹. Al evaluar la magnitud del beneficio así como el nivel de cobertura, se puede afirmar que la estrategia establecida apenas es un paliativo a la grave situación social que enfrentan los sectores pobres. Respecto del monto asignado a cada hogar (150 pesos adicionales por grupo familiar), si bien este mejora el nivel de ingresos, no alcanza a revertir la situación de pobreza existente¹⁰. En segundo lugar, el nivel de cobertura es de sólo el 22% de los hogares más vulnerables.

Por otro lado, los distintos programas específicos de construcción y mejoramiento del hábitat y la vivienda recorren senderos relativamente autónomos, no están enlazados espacial ni temporalmente (Anexo 3 y 4). Dichos programas conforman un conjunto de iniciativas gubernamentales que tienen poco o nulo anclaje con otros sectores de la sociedad local, por lo que casi no movilizan capacidades instaladas en

9 Datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social disponibles en <www.trabajo.gov.ar/>.

10 La línea de pobreza establece que para una familia tipo de dos adultos y dos hijos, el ingreso para cubrir la canasta básica de alimentos y servicios es de aproximadamente 750 pesos.

instituciones de enseñanza como las universidades, o en otros organismos no gubernamentales o grupos económicos y financieros privados.

Algunos de los programas contienen una transmisión muy innovadora en relación con la generación de formas subjetivas de la constitución individual y en la manera de construir los lazos sociales. En muchos casos, la población que participa en esos programas requiere de una preparación y capacitación en los conceptos comprendidos en los objetivos y alcances de los proyectos (por ejemplo, mecanismos de organización de cooperativas de construcción y mejoramiento de viviendas). La ausencia de programas de capacitación puede implicar la dilapidación de una porción significativa de los esfuerzos y recursos.

Otro aspecto significativo es el poco impacto de los programas que se están aplicando en relación con las necesidades concretas existentes, presentadas en los apartados anteriores.

Desde una perspectiva más general, conviene recordar que, en los inicios de la década del noventa, uno de los ejes de las discusiones que atravesaba el diseño y aplicación de las estrategias de política social era el enfoque que debía guiar a la política. Una posición sostenía que debía tener un campo de aplicación “universal”, con impacto en segmentos sociales amplios. A dicho modelo orgánico y operativo se le oponían las posiciones que sostenían que, considerando los recursos escasos, la estrategia de política social se tenía que enfocar en nudos problemáticos específicos y, a partir de actuar puntualmente, se podrían generar impulsos que, a su vez, produjeran efectos replicables y difundidos en ámbitos más amplios.

En la actualidad, en el partido de Quilmes, tal vez como reflejo de lo que acontece en el resto del país, impera una superposición de programas con estrategias de tipo “universal” entrecruzadas con las “focalizadas”. Tampoco es posible encontrar un registro unificado de las acciones gubernamentales, ni de iniciativas de capacitación en nuevas formas de organización y en el manejo de instrumentos de evaluación y seguimiento de los proyectos específicos.

Finalmente, el esquema presentando en párrafos anteriores configura un *modelo de política social híbrido, con limitada efectividad para erradicar la pobreza y mejorar las condiciones de vida individual y social.*

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Ana L. y Federico-Sabaté, Alberto M. 2002 “Condiciones económicas que justifican el impulso de una estrategia de desarrollo de economía social o del trabajo” en *Mundo Urbano* (Buenos Aires) N° 18. En <www.mundourbano.unq.edu.ar>.
- Acuña, Carlos; Kessler, Gabriel y Repetto, Fabián 2002 “Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social”, Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective, Buenos Aires, mimeo.
- Beck, Ulrich 1998 *La sociedad del riesgo* (Barcelona: Paidós).
- Bauman, Zigmunt 2002 *Modernidad líquida* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Borja, Jordi y Castells, Manuel 1998 *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información* (Madrid: Taurus).
- Bourdieu, Pierre 1991 *El sentido práctico* (Madrid: Taurus).
- Coraggio, José Luis s/f “La propuesta de economía solidaria frente a la economía neoliberal”, mimeo.
- Coraggio, José Luis 1998 *Economía urbana. La perspectiva popular* (Quito: Abya-Yala).
- Coriat, Benjamin 1992 *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica* (Madrid: Siglo XXI).
- Cuenya, Beatriz; Fidel, Carlos y Herzer, Hilda (coords.) 2004 *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Federico-Sabaté, Alberto M. 2002 “La economía del trabajo y las empresas sociales como base de una estrategia de política social alternativa para la RMBA”, mimeo.
- Fidel, Carlos 1991 *Ladrillos más, ladrillos menos. El comportamiento y las políticas de construcción en la Argentina* (Buenos Aires: Ediciones UNQ) Colección Lecturas de Globalización y Economía Urbana.
- Fidel, Carlos; Fernández, Gabriel; Farías, Cristina y Leva, Germán s/f “La política social en la Argentina en los noventa: el lugar del hábitat”, mimeo.
- Gendreau, Mónica y Valencia Lomelí, Enrique (coords.) 2003 *Hacia la transformación de la política social en México* (Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla).

- Golbert, Laura 1998 “Los problemas del empleo y las políticas sociales” en *Boletín Informativo Techint* (Buenos Aires) N° 296, octubre-diciembre.
- Golbert, Laura 1999 “Breve historia de las políticas sociales en la Argentina” en Kaztman, Ruben (coord.) *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay. Un ejercicio exploratorio* (Santiago: Organización Internacional del Trabajo/Fundación Ford).
- INDEC “Encuesta Permanente de Hogares”, varios años.
En <www.indec.gov.ar>.
- INDEC “Censo Nacional de Población y Vivienda”, varios años.
En <www.indec.gov.ar/webcenso/index.asp>.
- INDEC 1984 “La pobreza en la Argentina” (Buenos Aires) Serie Estudios INDEC N° 1.
- Lavell, Allan 1994 “Comunidades urbanas, vulnerabilidad a desastres y opciones de prevención y mitigación: una propuesta de investigación-acción para Centroamérica” en Lavell, Allan (comp.) *Viviendo en riesgo: comunidades vulnerables y prevención de desastre en América Latina* (Bogotá: FLACSO/La Red/CEPRENAC).
- Lungo, Mario 2000 *La tierra urbana* (San Salvador: UCA Editores).
- Martínez de Jiménez, Lydia Mabel 2001 “La política de vivienda en la Argentina. Del Estado de Bienestar al Estado post-ajuste”, mimeo.
- Midaglia, Carmen 2001 “Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales” en Calame, Pierre y Talmant, André (comps.) *Con el Estado en el corazón* (Montevideo: Trilce/Vozes).
- MTEySS-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social s/f “Programa Jefes/as de Hogar Desocupados”.
En <www.trabajo.gov.ar/jefes/index.asp>.
- Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel 1995 *La nueva pobreza en la Argentina* (Buenos Aires: Planeta).
- Morin, Edgar 1980 “El desarrollo de la crisis de desarrollo” en AA.VV. *El mito del desarrollo* (Barcelona: Kairós).
- Puyana, Alicia 2000 *Globalización, equidad y pobreza en América Latina. ¿Hay nuevas soluciones para un problema permanente?* (México DF: FLACSO).
- Schteingart, Martha y Graizbord, Boris 1998 *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México* (México DF: El Colegio de México).

SIEMPRO-Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales 2000 “Análisis del gasto social de la Administración Pública Nacional” en *Informes de políticas y programas sociales* (Buenos Aires) N° 1.

SIEMPRO-Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales 2003 “Deuda social”, Buenos Aires, mimeo.

Ziccardi, Alicia (coord.) 2001 *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO/FLACSO/IISUNAM).

ANEXO 1

NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Las NBI fueron definidas según la metodología utilizada en “La pobreza en la Argentina” (INDEC, 1984). Los hogares con NBI son aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto.
- Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).
- Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela.
- Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

LÍNEA DE INDIGENCIA

El concepto de “Línea de Indigencia” (LI) procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. De esta manera, los hogares que no superan ese umbral, o línea, son considerados indigentes. El procedimiento parte de utilizar una Canasta Básica de Alimentos de costo mínimo (CBA), determinada en función de los hábitos de consumo de la población definida como población de referencia en base a los resultados de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares de los años 1985-1986. La nueva metodología utilizará como base los resultados de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) de 1996-1997 del INDEC. Asimismo, el procedimiento en uso toma en cuenta los requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos imprescindibles para esa población.

LÍNEA DE POBREZA

La medición de la pobreza con el método de la LP consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. Para calcular la LP es necesario contar con el valor de la CBA y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transpor-

te, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT).

GRUPOS

La EPH tiene relevancia estadística para los aglomerados relevados y sus resultados no se pueden desagregar más a un nivel de confianza respetable. Esta situación tiene un impacto directo en el análisis de la pobreza en los partidos del conurbano, ya que la EPH no tiene representatividad a esa escala. No obstante, el INDEC realiza una división de dos grupos del conurbano que presentan similares características.

El primer grupo de partidos del Gran Buenos Aires, denominado GBA1, abarca: Avellaneda, General San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón (dividido en Morón, Hurlingham e Ituzaingó), Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López.

El segundo grupo de partidos del Gran Buenos Aires, denominado GBA2, incluye los siguientes partidos: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría (dividido en Esteban Echeverría y Ezeiza), General Sarmiento (dividido en José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel), Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.

ANEXO 2

Cuadro 1

Tamaño y ritmo de crecimiento de la población. Quilmes, 1970, 1980, 1991 y 2001

Partido	Población				Variación relativa (%)		
	1970	1980	1991	2001	1970-1980	1980-1991	1991-2001
Total provincia	8.011.892	10.122.513	11.986.709	13.827.203	26,3	18,4	15,4
Gran Buenos Aires	5.341.883	6.786.748	7.948.443	8.684.437	27,0	17,1	9,3
Resto de provincia	2.670.009	3.335.765	4.038.266	5.142.766	24,9	21,1	27,4
Quilmes	354.976	446.587	511.234	518.788	25,8	14,5	1,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los CNPV 1970, 1980, 1991 y 2001 (INDEC).

Cuadro 2

Población total, población en hogares y población en instituciones colectivas, 2001

Partido	Población total	En hogares (se incluye la población censada en la calle)	En instituciones colectivas	Población en hogares (%)	Cantidad de hogares
Total de la provincia	13.827.203	13.708.902	118.301	99,1	3.920.985
24 partidos del Gran Buenos Aires	8.684.437	8.639.451	44.986	99,5	2.384.682
Quilmes	518.788	516.404	2.384	99,5	144.652

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CNPV 2001 (INDEC).

Cuadro 3

Hogares y población censada por tipo de vivienda, 2001

Partido	Total	Tipo de vivienda*			
		Casa			Casas A (en %)
Total Pcia. Buenos Aires		Total	A	B	
Hogares	3.920.985	3.261.976	2.703.582	558.394	82,9
Población	13.708.190	11.664.842	9.313.864	2.350.978	79,8
24 partidos					
Hogares	2.384.682	1.951.523	1.563.997	387.526	80,1
Población	8.639.043	7.224.389	5.542.963	1.681.426	76,7
Quilmes					
Hogares	144.652	122.719	103.004	19.715	83,9
Población	516.368	445.859	360.296	85.563	80,8

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CNPV 2001 (INDEC).

* Se excluyen los hogares y la población censados en la calle.

Cuadro 4
Hogares y población censada por tipo de vivienda, 2001

Partido	Total	Tipo de vivienda			
		Casilla	Departamento	Pieza en inquilinato	Pieza en hotel o pensión
Total Pcia. Buenos Aires					
Hogares	3.920.985	160.689	445.903	13.055	2.211
Población	13.708.190	662.438	1.216.789	32.504	4.477
24 partidos					
Hogares	2.384.682	118.823	284.619	8.620	1.390
Población	8.639.043	495.973	820.736	22.867	2.984
Quilmes					
Hogares	144.652	7.704	12.345	417	42
Población	516.368	31.101	33.003	1.132	81

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CNPV 2001 (INDEC).

ANEXO 3

DEFINICIONES DE CALIDAD DE LOS MATERIALES DE LA VIVIENDA (CALMAT)

- CALMAT I: se refiere a la vivienda que presenta materiales resistentes y sólidos en *todos* los parámetros (pisos, paredes o techos e incorpora *todos* los elementos de aislación y terminación).
- CALMAT II: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en *todos* los parámetros pero le faltan elementos de aislación o terminación *al menos en uno* de sus componentes (pisos, paredes, techos).
- CALMAT III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en *todos* los parámetros pero le faltan elementos de aislación o terminación en *todos* sus componentes, o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso, o paredes de chapa de metal o fibrocemento.
- CALMAT IV: la vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho *al menos en uno* de los parámetros.

Cuadro 5

Hogares por servicio sanitario según calidad de los materiales de la vivienda (CALMAT), 2001

Partido y calidad de los materiales de la vivienda	Hogares	Servicio sanitario (en %)			
		Inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública	Inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Inodoro con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etcétera.	Inodoro sin descarga de agua, o sin inodoro
Total	3.920.985	43,14	26,77	15,25	14,84
CALMAT I	2.559.751	57,08	28,07	12,75	2,10
CALMAT II	776.139	23,08	31,26	22,17	23,49
CALMAT III	505.555	9,23	16,29	17,98	56,50
CALMAT IV	79.540	5,69	7,85	10,96	75,50
24 partidos del Gran Buenos Aires	2.384.682	37,50	29,72	15,40	17,38
CALMAT I	1.450.940	52,08	32,47	13,14	2,31
CALMAT II	519.133	20,87	33,66	21,10	24,37
CALMAT III	365.844	7,69	16,15	17,03	59,13
CALMAT IV	48.765	4,43	7,53	9,67	78,37
Quilmes	144.652	54,83	12,40	16,82	15,95
CALMAT I	89.007	73,89	11,89	12,10	2,12
CALMAT II	29.228	34,85	17,47	27,51	20,17
CALMAT III	22.869	13,39	9,16	22,60	54,85
CALMAT IV	3.548	8,26	4,06	10,57	77,11

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CNPV 2001 (INDEC).

ANEXO 4**PROGRAMAS NACIONALES Y PROVINCIALES DE CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS QUE SE APLICAN EN EL PARTIDO DE QUILMES****PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS (PROMEBA)**

Institución responsable: es un programa social para el hábitat popular que actúa en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

Objetivo: transformación del hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria. Cuenta con una estruc-

tura organizativa a nivel nacional, la Unidad de Coordinación Nacional (UCN), y en las provincias operativas, Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP). Los equipos de carácter transdisciplinario evalúan, proyectan y ejecutan intervenciones de índole social urbana, ambiental y legal.

La ejecución opera en forma descentralizada a partir de las UEP, con participación mancomunada de municipios, organizaciones sociales y empresas de servicios, con los siguientes objetivos:

- Promover el desarrollo de procesos de organización barrial y autogestión comunitaria para que los destinatarios participen activamente y sostengan en el tiempo las acciones de mejoramiento de su barrio (legales, sociales, urbanas y ambientales).
- Consolidar a la población en el sitio que habitan.
- Proveer y completar redes de infraestructura básica con conexión domiciliaria, núcleo sanitario completo y centro comunitario barrial.
- Regularizar las situaciones de dominio, entregando a cada familia su título de propiedad.
- Relocalizar familias que se encuentran en sectores urbanos de riesgo.
- Llevar a cabo acciones de mitigación ambiental.
- Consolidar los espacios públicos e incorporar infraestructura privada de saneamiento básico.
- Promover iniciativas comunitarias vinculadas al trabajo y a la capacitación en oficios.

Destinatarios: el PROMEBA identifica como población destinataria a familias con necesidades básicas insatisfechas y bajo la línea de pobreza, asentadas en barrios con:

- dos o más años de antigüedad en su asentamiento;
- una población mínima de 50 familias;
- organización comunitaria al menos incipiente;
- localidades de más de 5 mil habitantes en el conurbano bonaerense (inclusión a partir del año 2002).

Impacto en el partido de Quilmes: cinco proyectos ubicados en zonas de extrema pobreza. Relocalización y construcción de 350 viviendas unifamiliares.

PROGRAMA FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL

Institución responsable: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Localización: todo el país (las provincias deben adherirse al mismo).

Objetivos: contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares con ingresos por debajo del nivel de pobreza y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad, y generar la inserción laboral de personas desocupadas y beneficiarios de planes asistenciales o subsidios por desempleo.

Destinatarios:

- Vivienda: familias o grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad o situados debajo de la línea de pobreza carentes de vivienda.
- Trabajo: desocupados y beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

Las organizaciones sociales que agrupan a potenciales beneficiarios, los municipios y/o los institutos provinciales de vivienda que dispongan de tierras aptas, física y dominialmente integradas a áreas urbanas de uso predominantemente residencial con factibilidad de infraestructura podrán presentar proyectos que incluyan vivienda nueva, terminación o ampliación de viviendas y/o redes de infraestructura.

Bienes y/o servicios ofrecidos: financiamiento de mano de obra y materiales para la ejecución de vivienda nueva, ampliación o terminación de vivienda existente e infraestructura básica.

Impacto en el partido de Quilmes: el partido tiene asignado un cupo de 420 viviendas de 44 m² aproximadamente distribuidas entre:

- San Ignacio: 128, de las cuales 40 se encuentran prácticamente terminadas.
- El Tala e IAPI: se aplica el programa con la intervención de cooperativas.

PLAN FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

Institución responsable: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Objetivos: consolidar la evolución habitacional y fortalecer el proceso de reactivación económica.

Meta: construir 120 mil viviendas en todo el país, de las cuales 48 mil se realizarían dentro del área metropolitana según la siguiente distribución:

- Ciudad de Buenos Aires: 5 mil.
- Partidos del conurbano: 33 mil.
- Interior de la provincia de Buenos Aires: 10 mil.

Características de las viviendas: las viviendas podrán ser individuales o colectivas, todas con dos dormitorios y con todos los servicios.

Impacto en el partido de Quilmes: el partido tiene asignado un cupo de 2.200 viviendas, la construcción se realiza por licitación y se pondrá en vigencia en los barrios Veteranos de Malvinas I y II y La Matera II, con un total de 540 viviendas.

PLAN FEDERAL DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS

Institución responsable: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Objetivo: el programa aspira a reducir el déficit habitacional del 80% del total de hogares del país que no necesitan una casa nueva, sino que su vivienda sea completada y/o mejorada.

Meta: realización de 140 mil obras de mejoramiento de viviendas existentes destinadas a la terminación, ampliación y refacción de la vivienda, de todo grupo familiar que a partir de su propio esfuerzo haya iniciado la construcción de su vivienda única y que no tenga acceso a las formas convencionales de crédito. La asignación para el área metropolitana fue de 52.530 viviendas para mejoramiento.

Requisitos: las viviendas que deseen acceder al plan deberán estar ubicadas en terrenos no inundables con dominio saneado.

Además, deberán presentar al menos una de las siguientes características:

- Carecer de baño instalado.
- Carecer de provisión interna de agua por cañería.
- Carecer de terminaciones adecuadas en pisos, paredes y techos.
- Carecer del número de habitaciones para el grupo familiar.

Asignación monetaria: los costos de las obras variarán de acuerdo con las distintas zonas del país:

- Para las regiones de Centro, Cuyo, NOA, NEA y la provincia de Buenos Aires, se estableció como máximo un costo de \$ 10 mil.
- Para la región Patagónica Norte, los costos variarán entre \$ 11 mil y \$ 14 mil, y para Patagonia Sur, entre \$ 14 mil y \$ 22.400.
- Para la Ciudad de Buenos Aires, \$ 13.500.

Impacto en el partido de Quilmes: el partido tiene asignadas 1.680 viviendas para adherir a este Plan.

Cuadro 6

Esquema de las políticas sociales con posibilidad de efectos en el partido de Quilmes, 2004

Programa	Esfera gubernamental	Objetivos estratégicos	Gestión	Cobertura
	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios			
Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)		Provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria.	Gestión nacional, provincial y municipal. Presupuesto de US\$ 49,9 millones. La provincia de Buenos Aires dispone de US\$ 11,7 millones. Quilmes tiene aprobados cinco proyectos y 350 viviendas.	Familias con NBI y bajo la LP, asentadas en barrios con dos años de antigüedad como mínimo, con más de 50 familias, organización comunitaria incipiente, en localidades de más de 5 mil habitantes.
Programa Federal de Emergencia Habitacional		Desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura. Financiamiento de mano de obra.	Gestión nacional, provincial y municipal. Presupuesto de US\$ 44,8 millones. Quilmes tiene un cupo de 420 viviendas por un monto de US\$ 2,7 millones.	Vivienda: familias o grupos vulnerables situados debajo de la LP carentes de vivienda. Trabajo: desocupados y beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar.
Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA)		Satisface la demanda de agua potable y saneamiento, principalmente a municipios, comunas rurales y núcleos periféricos de áreas urbanas.	Gestión provincial. Contó para 2004 con un presupuesto de US\$ 5,2 millones. No se ejecuta en el municipio de Quilmes.	Afecta a 2.750.000 habitantes, que tienen un alto índice de NBI y se encuentran en permanente riesgo ante enfermedades de transmisión hídrica.

Cuadro 6 [continuación]

Programa	Esfera gubernamental	Objetivos estratégicos	Gestión	Cobertura
Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica		Mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de los hogares con NBI y grupos en situación de marginalidad.	Gestión nacional, provincial y municipal. Presupuesto de US\$ 2,9 millones para el total. Quilmes tiene un cupo de 1.680 viviendas.	Población en departamentos, municipios y localidades con NBI. Se priorizan áreas cuyo porcentaje de población con NBI supera el 40%.
Plan Federal de Construcción de Viviendas. Fondo Nacional de la vivienda Reactivación I y II (FONAVI)		Se construirán entre 40 y 50 mil nuevas viviendas anuales.	Gestión nacional y provincial con un presupuesto de \$1.500 millones. El municipio de Quilmes tiene un cupo de 2.200 viviendas.	Tendrán una superficie de entre 42 y 44 m ² y se levantarán en terrenos fiscales de todo el país, especialmente en la provincia de Buenos Aires.
	Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación			
Programa Federal de Salud (PROFE)		Garantizar la cobertura médico-asistencial.	Gestión nacional y provincial. Sin datos respecto del financiamiento.	Beneficiarios de Pensiones No Contributivas (PNC) afiliados al Programa Federal de Salud.
Programa REMEDIAR. Programa de Reforma de la Atención Primaria de la Salud (PROAPS)		Provisión gratuita de medicamentos esenciales a la población objetivo. El programa se organiza en dos componentes: * Medicamentos esenciales (REMEDIAR). * Reforma de la atención primaria.	Gestión nacional y provincial. Tiene financiación a través del préstamo OC-AR 1193 del Banco Interamericano de Desarrollo.	Para quienes tienen dificultades de acceso a los medicamentos ambulatorios. En especial quienes están bajo la LP o no tienen cobertura de obra social. Su población objetivo es de alrededor de 15 millones de personas.
Programa Materno-Infantil y Nutrición (PROMIN)		Su principal objetivo es la reducción de la morbi-mortalidad materna e infantil.	Gestión nacional y provincial. Con financiamiento externo.	Mujeres en edad fértil, niños, niñas, y jóvenes hasta 20 años.
Programa Nacional de Lucha contra los Retrovirus del Humano, sida y ETS		Prevención, asistencia y vigilancia de las enfermedades.	Gestión nacional y provincial. Con financiamiento externo.	Población vulnerable.
Programa Nacional de Inmunizaciones		Control de las enfermedades inmunoprevenibles, tendiente a su eliminación y/o erradicación. Programa Nacional de Erradicación del Sarampión y Control de la Rubéola.	Gestión nacional y provincial. Con financiamiento externo.	Niños entre 0 y 14 años.

Cuadro 6 [continuación]

Programa	Esfera gubernamental	Objetivos estratégicos	Gestión	Cobertura
	Ministerio de Economía y Producción			
Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT)		Mejorar el manejo empresarial, la eficiencia y rentabilidad del productor tabacalero.	Se financia con un porcentaje del impuesto a los cigarrillos. Gestión nacional.	Los beneficiarios directos son los productores de tabaco de todo el país.
Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)		Mejorar las condiciones de vida de pequeños productores agropecuarios pobres.	Cuenta con un presupuesto total de US\$ 33 millones.	Se dirige a 40 mil familias rurales pobres vinculadas a la actividad agropecuaria distribuidas en todo el país.
Programa Social Agropecuario		Asistencia técnica, financiera y capacitación para el mejoramiento de las actividades productivas y de los niveles de ingreso de los productores minifundistas.	Financiamiento del Estado Nacional (Ley de Presupuesto).	Son desarrollados por grupos de productores minifundistas (4 familias en el caso de Patagonia y 6 familias en el resto del país, como mínimo).
Programa para el Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA)		Aumentar el ingreso familiar de los pequeños productores de las provincias del NEA (Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes).	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), de las provincias intervinientes del Estado Nacional (US\$ 630 mil).	10.570 familias de pequeños productores de Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes, y 1.500 familias aborígenes.
Minifundio-Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para los Productores Minifundistas		Propiciar y concertar acciones para mejorar los ingresos y calidad de vida del productor minifundista, con base en un desarrollo autosostenido.	Sin datos.	Actualmente se encuentran en ejecución 50 proyectos de productores minifundistas en NEA, NOA, Cuyo, Patagonia y Centro.
Programa Productores Familiares (PROFAM)		Prestaciones básicas (insumos biológicos, asistencia técnica, capacitación).	Sin datos.	Familias y grupos o entidades de la comunidad generen sus propios alimentos de huertas y granjas.
	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología			
Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE)		Estimular la permanencia, promoción y egreso de la escolarización obligatoria y de la Educación Polimodal, o su actual equivalente.	Cupo de becas por provincia: 107.790.	Tener entre 13 y 16 años de edad. Pertenecer a familias con ingresos totales mensuales inferiores a \$500.

Cuadro 6 [continuación]

Programa	Esfera gubernamental	Objetivos estratégicos	Gestión	Cobertura
Programa Integral para la Igualdad Educativa		Fortalecimiento de instituciones educativas urbanas primarias, de EGB 1 y 2 que atienden a la población de niños en situación de mayor vulnerabilidad social en todo el territorio del país.	Sin datos.	Instituciones educativas urbanas que atienden a la población de niños en situación de mayor vulnerabilidad social en todo el territorio del país.
	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social			
Plan Jefes y Jefas de Hogar	Comprende otros proyectos, como: programas de empleo; componentes materiales; prestación por desempleo.	Asegurar un mínimo ingreso mensual a los jefes y jefas desempleados.	Todo beneficiario titular percibe una suma mensual de US\$ 50. En el partido de Quilmes se distribuyen 31.889 planes.	Encontrarse en situación de desempleo. Tiene 1.569.864 beneficiarios a nivel nacional.
Plan Mayor		Garantizar la contención integral de mujeres y varones de la tercera edad.	Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social y ANSES.	Tener 70 años de edad o más, residencia permanente en el país. No ser titular de ningún beneficio asistencial.
	Ministerio de Desarrollo Social			
Plan Nacional de Seguridad Alimentaria		Destinado a cubrir los requisitos nutricionales de la población objetivo.	Nacional, provincial y municipal.	Niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza.
Asistencia Alimentaria Federal y Focalizada-Educación Alimentaria y Nutricional	Complemento alimentario. Equipamiento de efectores.	Comedores sociales comunitarios, Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR).	Asistencia al Programa Pro-Huerta.	Promoción de emprendimientos productivos alimentarios.
APAC	Familia y Nutrición (UNICEF)	Comedores escolares vulnerables.		
Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social		Financia proyectos productivos que favorezcan la inclusión social, a partir de las distintas experiencias, oficios, recursos y habilidades de los vecinos y de las características propias de cada municipio y localidad.	Fondos del tesoro nacional y financiamiento externo.	Grupos de personas organizadas en forma asociada que necesiten trabajo y tengan una alternativa laboral que estén llevando adelante o necesiten apoyo para empezar. También podrán participar los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar.

Cuadro 6 [continuación]

Programa	Esfera gubernamental	Objetivos estratégicos	Gestión	Cobertura
Desarrollo Regional de Emprendimientos Sociales y Productivos	Acciones de capacitación para el desarrollo del capital social.	Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP).	Desarrollo, participación e integración juvenil.	Registro de efectores: podrán inscribirse aquellas personas que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social, debidamente acreditadas por informe técnico social y no excedan un ingreso anual de \$ 12 mil, por la actividad que realicen.
Plan Familias		Fortalecer el rol de la familia en el cumplimiento de todas sus funciones. Tiene como finalidad atender problemáticas específicas y nutrirse de los recursos de la comunidad más próxima, contribuyendo a la reinserción de los beneficiarios en el ámbito familiar, escolar y comunitario con acciones efectivas.	El Plan se lanzó en las siete regiones definidas por el Ministerio: NOA, NEA, Centro, Nuevo Cuyo, Área Metropolitana de Buenos Aires, Patagonia Norte y Patagonia Sur.	En la primera etapa se realizará un apoyo y acompañamiento a las familias destinatarias del Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano.
Capacitación y Asistencia Técnica	Fortalecimiento institucional.	Legalización y otorgamiento de tierras (Programa Arraigo).	Programa Familias por la Inclusión Social-Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH).	Plan para el Adulto Mayor.
Programas de Asistencia Directa	Conducción y coordinación de las acciones de promoción y protección social.	Asistencia directa a organizaciones.	Asistencia directa a situaciones especiales a personas. Talleres unipersonales y familiares.	Centros Integradores Comunitarios (CIC).

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, Ministerio de Economía y Producción, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Social.

